Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Ottava Sezione)

12 maggio 2021 *

«Impugnazione – Funzione pubblica – Ex agente contrattuale – Previdenza sociale – Regime comune d'assicurazione malattia (RCAM) – Articolo 95 del regime applicabile agli altri agenti dell'Unione europea (RAA) – Mantenimento dell'affiliazione dopo il pensionamento – Condizione di aver lavorato per oltre tre anni – Domanda di affiliazione al RCAM in seguito al trasferimento dei diritti pensionistici – Assimilazione delle annualità di pensione abbuonate ad anni di servizio – Rigetto della domanda – Ricorso di annullamento – Atto lesivo – Ordinanza del Tribunale che dichiara irricevibile il ricorso – Annullamento»

Nella causa C-202/20 P,

avente ad oggetto l'impugnazione, ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, proposta il 12 maggio 2020,

Claudio Necci, residente in Bruxelles (Belgio), rappresentato, inizialmente da S. Orlandi e T. Martin, avocats, e successivamente da S. Orlandi, avocat,

ricorrente,

procedimento in cui le altre parti sono:

Commissione europea, rappresentata da B. Mongin e T.S. Bohr, in qualità di agenti,

convenuta in primo grado,

Parlamento europeo, rappresentato da J. Van Pottelberge e I. Terwinghe, in qualità di agenti,

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato da M. Bauer e M. Alver, in qualità di agenti,

intervenienti in primo grado,

LA CORTE (Ottava Sezione),

composta da N. Wahl, presidente di sezione, F. Biltgen (relatore) e L.S. Rossi, giudici,

avvocato generale: M. Bobek

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

* Lingua processuale: il francese.

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con la sua impugnazione, il ricorrente chiede l'annullamento dell'ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 25 marzo 2020, Necci/Commissione (T-129/19, non pubblicata; in prosieguo: l'«ordinanza impugnata», EU:T:2020:131), con cui quest'ultimo ha respinto come irricevibile il suo ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 270 TFUE avverso la decisione della Commissione del 18 aprile 2018, che ha respinto implicitamente la sua domanda di affiliazione al regime di assicurazione malattia comune alle istituzioni dell'Unione europea (RCAM), proposta il 18 dicembre 2017 (in prosieguo: la «decisione contestata»).

Contesto normativo

Lo Statuto dei funzionari dell'Unione europea

2 L'articolo 72, paragrafo 1, dello Statuto dei funzionari dell'Unione europea (in prosieguo: lo «Statuto»), come modificato dal regolamento (UE, Euratom) n. 1080/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010 (GU 2010, L 311, pag. 1), prevede, in sostanza, che i funzionari, i loro coniugi, qualora questi ultimi non abbiano diritto a prestazioni della stessa natura e dello stesso livello in forza di altre disposizioni legislative o regolamentari, i loro figli e le altre persone a loro carico siano coperti contro i rischi di malattia dal RCAM. Ai sensi dell'articolo 72, paragrafo 2, primo comma, dello Statuto:

«Il funzionario rimasto al servizio dell'Unione sino all'età di 63 anni o titolare di un'indennità di invalidità beneficia, dopo la cessazione dal servizio, delle disposizioni previste dal paragrafo 1. Il contributo è calcolato sulla base della pensione».

3 L'articolo 90 dello Statuto, come modificato dal regolamento n. 1080/2010, figura al titolo VII dello stesso, intitolato «Ricorsi», e recita come segue:

«1. Qualsiasi persona cui si applica il presente Statuto può presentare all'autorità che ha il potere di nomina una domanda che l'inviti a prendere a suo riguardo una decisione. L'autorità notifica la propria decisione debitamente motivata all'interessato nel termine di quattro mesi a decorrere dal giorno della presentazione della domanda. Alla scadenza di tale termine, la mancanza di risposta alla domanda va considerata come decisione implicita di rigetto, che può formare oggetto di reclamo ai sensi del paragrafo 2.

2. Qualsiasi persona cui si applica il presente Statuto può presentare all'autorità che ha il potere di nomina un reclamo avverso un atto che le arrechi pregiudizio, sia che l'autorità abbia preso una decisione, sia che essa non abbia preso una misura imposta dallo Statuto. Il reclamo deve essere presentato entro un termine di tre mesi. (...)

(...)».

4 L'articolo 11 dell'allegato VIII dello Statuto, come modificato dal regolamento (CE, Euratom) n. 723/2004 del Consiglio, del 22 marzo 2004 (GU 2004, L 124, pag. 1), al suo paragrafo 2, prevedeva quanto segue:

«Il funzionario che entra al servizio delle Comunità dopo:

– aver cessato di prestare servizio presso un'amministrazione, un'organizzazione nazionale o internazionale ovvero,

– aver esercitato un'attività subordinata o autonoma,

ha facoltà, tra il momento della sua nomina in ruolo e il momento in cui ottiene il diritto a una pensione di anzianità ai sensi dell'articolo 77 dello Statuto, di far versare alle Comunità il capitale, attualizzato fino al trasferimento effettivo, che rappresenta i diritti a pensione da lui maturati per le attività di cui sopra.

In tal caso l'istituzione presso cui il funzionario presta servizio determina, mediante disposizioni generali di esecuzione, tenuto conto dello stipendio base, dell'età e del tasso di cambio alla data della domanda di trasferimento, le annualità che computa, secondo il regime comunitario delle pensioni, a titolo di servizio prestato in precedenza, sulla base del capitale trasferito, previa deduzione dell'importo corrispondente alla rivalutazione del capitale tra la data della domanda di trasferimento e quella del trasferimento effettivo.

(...)».

Regime applicabile agli altri agenti dell'Unione europea

5 L'articolo 95 del regime applicabile agli altri agenti dell'Unione europea, modificato dal regolamento n. 1080/2010 (in prosieguo: il «RAA»), prevede quanto segue:

«(...) L'articolo 72, paragrafi 2 e 2 bis dello Statuto si applica tuttavia agli agenti contrattuali rimasti in servizio presso l'Unione fino all'età di 63 anni solo se hanno lavorato per oltre 3 anni come agenti contrattuali».

Fatti

6 Il Tribunale ha riassunto il contesto della controversia nei seguenti punti dell'ordinanza impugnata:

«1. Il ricorrente, sig. Claudio Necci, ha lavorato per la Commissione europea (...) come agente contrattuale tra il 1º luglio 2009 e il 30 giugno 2011.

2. Il 27 ottobre 2010, il ricorrente ha chiesto il trasferimento dei diritti a pensione (...) da lui maturati durante il periodo di servizio presso l'amministrazione italiana, al regime pensionistico delle istituzioni dell'Unione europea (in prosieguo: il «FSUE»), ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 2, dell'allegato VIII dello Statuto [, come modificato dal regolamento n. 723/2004].

3. Il 1º luglio 2011, il ricorrente ha lasciato la Commissione ed è andato in pensione all'età di 64 anni.

4. Con decisione del 18 luglio 2011, la Commissione ha determinato i diritti a pensione del ricorrente. Ha inoltre posto fine alla sua iscrizione al [RCAM] sulla base dell'articolo 95 del [RAA], che subordina il mantenimento del diritto al RCAM dell'agente contrattuale rimasto al servizio

dell'Unione fino all'età pensionabile alla condizione di essere stato impiegato come agente contrattuale per un periodo superiore a tre anni. La decisione del 18 luglio 2011 non è stata contestata.

5. Il 12 febbraio 2014, l'ente pensionistico italiano ha informato la Commissione che l'importo del capitale che rappresenta i diritti pensionistici del ricorrente alla data della domanda [di trasferimento dei diritti pensionistici] era di EUR 383 570,92.

6. Con messaggio di posta elettronica del 18 marzo 2014, i servizi della Commissione hanno inviato al ricorrente una nota informativa sul calcolo provvisorio delle sue rendite, invitandolo a prendere una decisione sul trasferimento dei suoi diritti a pensione. Tale documento, che faceva riferimento all'articolo 95 del RAA, ricordava la condizione secondo cui erano necessari tre anni di servizio effettivo presso le istituzioni dell'Unione per beneficiare della copertura del rischio di malattia presso tali istituzioni e richiamava l'attenzione del ricorrente sulle conseguenze che il [trasferimento dei suoi diritti a pensione] poteva avere.

7. L'11 aprile 2014, il ricorrente ha inviato un messaggio di posta elettronica all'Ufficio di gestione e pagamento dei diritti individuali (PMO), in cui ha chiesto una proroga del termine per prendere la sua decisione sul [trasferimento dei suoi diritti a pensione] e ha aggiunto: "So che perderò l'assicurazione sanitaria italiana e che non avrò la copertura del RCAM della Commissione. Vorrei richiedere maggiori informazioni su una copertura privata". Al ricorrente è stata concessa una proroga fino al 5 maggio 2014.

8. Il 6 maggio 2014, il ricorrente ha accettato l'offerta provvisoria di [trasferimento dei suoi diritti pensionistici] che ha avuto come risultato l'accredito di ulteriori anni di servizio pensionabile da prendere in considerazione nell'EUSP di 16 anni, 9 mesi e 17 giorni.

(...)

11. Il 14 agosto 2017, l'ente pensionistico italiano ha versato la somma di EUR 387 768,73 all'RSUE per i diritti pensionistici nazionali del ricorrente.

12. Il 19 settembre 2017, la Commissione ha adottato una prima decisione che accreditava gli anni di servizio pensionabile, il che ha portato a riconoscere al ricorrente un periodo supplementare di contribuzione al regime pensionistico dell'UE di 14 anni e 9 giorni. A seguito di un reclamo presentato dal ricorrente il 18 dicembre 2017 e accettato il 14 marzo 2018, questo bonus è stato aumentato a 16 anni, 9 mesi e 17 giorni.

13. Il 18 dicembre 2017, in seguito al trasferimento dei suoi diritti pensionistici, il ricorrente ha chiesto al PMO l'affiliazione al RCAM.

14. Tale domanda è stata implicitamente respinta il 18 aprile 2018, [tale rifiuto implicito costituisce la decisione impugnata], ai sensi dell'articolo 90, paragrafo 1, dello Statuto[, come modificato dal regolamento n. 1080/2010].

15. Il 18 luglio 2018, il ricorrente ha presentato un reclamo ai sensi dell'articolo 90, paragrafo 2, dello Statuto[, come modificato dal regolamento n. 1080/2010], contro [la decisione contestata].

16. La sua opposizione veniva rigettata con decisione 19 novembre 2018. Tale decisione si basa sul fatto che il reclamo era irricevibile in quanto avrebbe dovuto essere presentato contro la decisione del 18 luglio 2011 che fissava i diritti pensionistici del ricorrente, nella quale si affermava che egli non era affiliato al RCAM».

Procedimento dinanzi al Tribunale e ordinanza impugnata

7 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 25 febbraio 2019, il ricorrente ha proposto un ricorso diretto all'annullamento della decisione contestata. Tale ricorso si basava su due motivi, il primo relativo alla violazione dell'articolo 95 del RAA e, il secondo, in subordine, relativo all'illegittimità di tale disposizione ai sensi dell'articolo 45 TFUE.

8 Nella sua difesa, la Commissione ha sostenuto che il ricorso era irricevibile perché era stato preceduto da un reclamo, anch'esso irricevibile. A suo avviso, il reclamo era irricevibile perché avrebbe dovuto essere presentato contro la decisione del 18 luglio 2011 che fissava i diritti pensionistici del ricorrente e in cui si affermava che egli non sarebbe stato affiliato al RCAM (in prosieguo: «la decisione del 18 luglio 2011»). In subordine, tale istituzione ha respinto i motivi addotti dal ricorrente.

9 Con l'ordinanza impugnata, il Tribunale ha dichiarato il ricorso irricevibile. In primo luogo, ha ritenuto che la decisione del 18 luglio 2011 fosse un atto lesivo, divenuto definitivo in assenza di reclamo da parte del ricorrente. Pur ricordando che un agente che abbia omesso di agire contro un atto che gli arreca pregiudizio non può, con una domanda successiva, rimediare a tale omissione, a meno che un fatto nuovo e sostanziale non sia tale da giustificare un riesame della sua situazione, il Tribunale ha ritenuto che il trasferimento dei diritti a pensione del ricorrente non costituisse un tale fatto, in particolare perché tale trasferimento non ha modificato la situazione del ricorrente per quanto riguarda la sua affiliazione al RCAM. Il Tribunale ne ha concluso che il ricorrente non poteva, con la sua domanda di affiliazione al RCAM del 17 dicembre 2017, far rivivere a suo vantaggio un diritto di ricorso contro la decisione del 18 luglio 2011.

Conclusioni delle parti dinanzi alla Corte

10 Con la sua impugnazione, il ricorrente chiede che la Corte voglia:

– annullare l'ordinanza impugnata;

– rinviare la causa al Tribunale, e

– riservare le spese.

11 La Commissione chiede che la Corte voglia:

– respingere l'impugnazione, e

– condannare il ricorrente alle spese.

Sull'impugnazione

12 A sostegno del suo ricorso, il ricorrente deduce tre motivi, il primo relativo allo snaturamento dell'oggetto della controversia, il secondo relativo alla violazione del diritto a un ricorso effettivo e il terzo relativo alla violazione del principio di unità della legislazione applicabile.

Sul primo motivo

Argomenti delle parti

13 Con il primo motivo, il ricorrente lamenta uno snaturamento dell'oggetto della controversia, in quanto il Tribunale avrebbe considerato, al punto 45 dell'ordinanza impugnata, che l'atto che gli arrecava pregiudizio era la decisione del 18 luglio 2011. Il ricorrente sostiene di non contestare tale decisione e di non avere alcun interesse ad impugnarla, in quanto la Commissione vi ha giustamente constatato che, ai sensi dell'articolo 95 del RAA, egli non poteva più essere affiliato al RCAM dal momento del suo pensionamento, poiché aveva svolto le sue funzioni di agente contrattuale per meno di tre anni. D'altra parte, il suo ricorso di annullamento sarebbe stato diretto contro la decisione contestata, con la quale la Commissione ha rifiutato di affiliarlo al RCAM con effetto dal 19 settembre 2017, in quanto i diritti pensionistici italiani trasferiti al FSUE non potevano essere trattati come anni di servizio, ai sensi di tale disposizione.

14 Secondo il ricorrente, la decisione del 18 luglio 2011 e la decisione contestata si basano su motivi diversi e quindi non hanno lo stesso oggetto, essendo la prima basata sulla constatazione che il ricorrente non è stato impiegato per più di tre anni dall'Unione e la seconda concretizzando il rifiuto dell'amministrazione di trattare gli anni di pensione sovvenzionata come anni di servizio, ai sensi dell'articolo 95 del RAA.

15 Il ricorrente afferma di essere stato informato il 18 luglio 2011 che la Commissione avrebbe interpretato l'articolo 95 del RAA nel senso di escludere le annualità di pensione abbuonate nell'ambito di un eventuale trasferimento dei diritti pensionistici. Tuttavia, questo avvertimento mostra solo l'intenzione futura dell'amministrazione di non rivedere l'affiliazione del richiedente al RCAM in caso di trasferimento dei suoi diritti pensionistici. Il suddetto avvertimento non potrebbe essere considerato come lesivo per il ricorrente in quanto non inciderebbe direttamente e immediatamente sui suoi interessi al momento del suo pensionamento determinando un netto cambiamento della sua posizione giuridica.

16 Il ricorrente aggiunge che le considerazioni espresse dal Tribunale ai punti 46 e 52 dell'ordinanza impugnata in merito al fatto che egli abbia acconsentito con cognizione di causa al trasferimento dei suoi diritti a pensione sono irrilevanti ai fini della ricevibilità del ricorso di annullamento contro la decisione contestata. Egli ritiene infatti che non poteva contestare il rifiuto della Commissione di prendere in considerazione le rendite pensionistiche sovvenzionate fino al momento in cui questo trasferimento fosse stato effettuato.

17 La Commissione contesta l'esistenza del presunto travisamento e conclude che questo motivo deve essere respinto. Facendo riferimento al punto 51 dell'ordinanza impugnata, tale istituzione sostiene che il trasferimento effettivo dei diritti pensionistici italiani non poteva incidere sulle condizioni di applicazione dell'articolo 95 del RAA, poiché tale trasferimento non ha modificato il numero di anni durante i quali il ricorrente è stato impiegato dall'Unione come agente contrattuale, ai sensi di tale disposizione. Non vi sarebbe, infatti, alcun nesso tra tale disposizione e l'articolo 11 dell'allegato VIII dello Statuto, come modificato dal regolamento n. 723/2004, che consente di aumentare il numero di anni di servizio pensionabili mediante il trasferimento dei contributi versati nel regime nazionale. Il ricorrente confonderebbe quindi erroneamente gli anni di lavoro effettivo al servizio dell'Unione con il numero di anni di servizio pensionabile assegnati a causa di tale trasferimento.

18 Secondo la Commissione, la decisione del 18 luglio 2011 e la decisione contestata avevano uno scopo diverso, come riconosce lo stesso ricorrente. Poiché quest'ultima decisione riguarda il numero di anni di servizio pensionabile trasferiti, essa non può costituire un fatto nuovo ai fini della valutazione del numero di anni di servizio, ai sensi dell'articolo 95 del RAA, determinato definitivamente dalla

decisione del 18 luglio 2011. Poiché le rendite pensionistiche trasferite non possono modificare il numero di anni di servizio all'interno dell'Unione, esse non sarebbero suscettibili di modificare sostanzialmente la situazione del ricorrente rispetto a quella che ha dato luogo a tale decisione.

19 La decisione del 18 luglio 2011 non costituirebbe un «avvertimento», come sostiene il ricorrente, né indicherebbe che la decisione sul ritiro della copertura sanitaria del RCAM fosse solo provvisoria. Al contrario, essa avrebbe constatato che il ricorrente non avrebbe beneficiato di questa copertura durante il suo pensionamento e sarebbe stata applicata immediatamente.

Giudizio della Corte

20 Con il primo motivo, il ricorrente sostiene, in sostanza, che il Tribunale ha snaturato l'oggetto della controversia considerando, nell'ordinanza impugnata, che la decisione contestata era puramente confermativa dell'atto lesivo, ossia la decisione del 18 luglio 2011, senza che fosse emerso alcun fatto nuovo e sostanziale tale da giustificare un riesame di tale decisione, anche se tali decisioni erano basate su motivi diversi e non avevano quindi lo stesso oggetto.

21 A questo proposito, bisogna ricordare che un atto è puramente confermativo di un atto precedente quando non contiene alcun elemento nuovo rispetto a quest'ultimo. Per quanto riguarda una domanda di riesame di una precedente decisione divenuta definitiva, da una giurisprudenza consolidata risulta che solo l'esistenza di fatti nuovi sostanziali può giustificare la presentazione di una tale domanda (sentenza del 15 novembre 2018, Estonia/Commissione, C-334/17 P, non pubblicata, EU:C:2018:914, punto 46 e giurisprudenza ivi citata).

22 Orbene, nel caso di specie, bisogna osservare che, come la stessa Commissione ammette, la decisione del 18 luglio 2011 e la decisione contestata hanno oggetti diversi. Di conseguenza, la seconda non può essere considerata come una semplice conferma della prima.

23 Infatti, da una parte, con la decisione del 18 luglio 2011, l'affiliazione del ricorrente al RCAM è stata revocata con effetto dal 1º luglio 2011, data in cui egli è stato ammesso al pensionamento, in applicazione dell'articolo 95 del RAA, ai sensi del quale tale affiliazione di un agente contrattuale dopo la cessazione dal servizio è subordinata al compimento di più di tre anni di servizio presso l'Unione. Dall'altra parte, con la decisione contestata, è stata respinta la domanda del ricorrente di essere affiliato al RCAM a partire dal 19 settembre 2017, a seguito del trasferimento dei suoi diritti pensionistici italiani, in quanto le annualità di pensione abbuonate non possono essere equiparate agli anni di servizio, ai sensi di tale disposizione.

24 Ne consegue che la domanda di affiliazione al RCAM basata sul trasferimento di tali diritti a pensione costituisce un elemento nuovo, ai sensi della giurisprudenza citata al punto 21 della presente sentenza, rispetto alla decisione del 18 luglio 2011.

25 A questo proposito, non si può ritenere che l'oggetto di tale decisione fosse quello di rifiutare di considerare le annualità di pensione abbuonate del ricorrente come anni di servizio ai fini dell'applicazione dell'articolo 95 del RAA. Infatti, non solo il ricorrente non aveva presentato una domanda in tal senso prima dell'adozione di tale decisione, ma non sarebbe stato in grado di farlo, in quanto, pur avendo chiesto il trasferimento dei diritti pensionistici italiani nel 2010, tale trasferimento è stato effettuato solo nel 2017.

26 Pertanto, tale rifiuto avrebbe riguardato una situazione futura ed ipotetica, per cui il ricorso proposto dal ricorrente contro tale rifiuto non sarebbe stato ricevibile in assenza di interesse ad agire, dato che un interesse siffatto avrebbe dovuto essere concreto ed attuale al momento della proposizione del ricorso (v., in tal senso, sentenza del 23 novembre 2017, Bionorica e Diapharm/Commissione, C-596/15 P e C-597/15 P, EU:C:2017:886, punti 83 e 84 e giurisprudenza ivi citata).

27 Peraltro, la constatazione del Tribunale al punto 51 dell'ordinanza impugnata, secondo cui il trasferimento dei diritti pensionistici italiani del ricorrente al FSUE non ha modificato la sua posizione giuridica per quanto riguarda la sua iscrizione al RCAM, e l'affermazione della Commissione secondo la quale il ricorrente confonde erroneamente le due cose, il numero di anni di lavoro effettivo al servizio dell'Unione e il numero di anni di servizio pensionabile attribuiti a seguito di tale trasferimento, non sono tali da rimettere in discussione l'oggetto della decisione contestata, ma riguardano il merito della stessa.

28 Da quanto precede risulta che il Tribunale, ritenendo che l'atto che arreca pregiudizio al ricorrente sia la decisione del 18 luglio 2011 e che il suo ricorso di annullamento della decisione contestata fosse irricevibile per tale motivo, nell'ordinanza impugnata ha snaturato l'oggetto di tale ricorso.

29 Alla luce di quanto precede, si deve accogliere il primo motivo e, quindi, annullare l'ordinanza impugnata, senza che sia necessario esaminare il secondo e il terzo motivo.

Le conseguenze dell'annullamento dell'ordinanza impugnata

30 Conformemente all'articolo 61, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, questa, in caso di annullamento della decisione del Tribunale, può rinviare la causa al Tribunale affinché sia decisa da quest'ultimo, oppure statuire definitivamente essa stessa sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta.

31 Nella fattispecie, poiché il Tribunale ha respinto il ricorso presentato dal ricorrente come irricevibile e, di conseguenza, non ha esaminato i motivi addotti dal ricorrente a suo sostegno, la Corte ritiene che la controversia non sia pronta per il giudizio. Pertanto, la causa deve essere rinviata dinanzi al Tribunale.

Sulle spese

32 Poiché la causa è stata rinviata dinanzi al Tribunale, le spese devono essere riservate.

Per questi motivi, la Corte (Ottava Sezione) dichiara e statuisce:

1) L'ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 25 marzo 2020, Necci/Commissione (T-129/19, non pubblicata, EU:T:2020:131), è annullata.

2) La causa è rinviata dinanzi al Tribunale dell'Unione europea.

3) Le spese sono riservate.

Firme